KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 14. januar 1998

om en procedure efter EF-traktatens artikel 86

(IV/34.801 FAG — Flughafen Frankfurt/Main AG)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(98/190/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af traktatens artikel 85 og 86 ([1]), senest ændret ved akten vedrørende Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse, særlig artikel 3,

under henvisning til den klage, som KLM Royal Dutch Airlines NV, Air France Compagnie Nationale SA og British Airways plc indgav til Kommissionen den 20. juli 1993 i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17 over, at selskabet Flughafen Frankfurt/Main AG havde overtrådt traktatens artikel 86,

under henvisning til Kommissionens beslutning af 10. maj 1994 om at indlede en procedure i denne sag,

efter at have givet den pågældende virksomhed lejlighed til at udtale sig om Kommissionens klagepunkter, jf. artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 17 samt Kommissionens forordning nr. 99/63/EØF af 25. juli 1963 om udtalelser i henhold til artikel 19, stk. 1 og 2, i Rådets forordning nr. 17 ([2]), bl.a. ved tre mundtlige høringer,

efter høring af Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål, og

ud fra følgende betragtninger:

([1]) EFT 13 af 21. 2. 1962, s. 204/62.
([2]) EFT 127 af 20. 8. 1963, s. 2268/63.

I. SAGSFREMSTILLING

A. FRANKFURT LUFTHAVN

A.1. Flughafen Frankfurt/Main AG — Den indklagede part

(1) Selskabet Flughafen Frankfurt/Main AG (FAG) ejer og driver Frankfurt lufthavn.

(2) Ifølge FAG's årsberetning for 1995 er Frankfurt lufthavn den største i Tyskland og en af de største i Europa, når man ser på flyoperationer, passagertal og fragtmængde.

I 1995 havde lufthavnen 372 587 erhvervsmæssige flyoperationer, et passagertal på 38 191 247 og en fragtmængde på 1 327 865. Sammenholdt med den samlede trafik i Tyskland var der således tale om 23,7 % af de erhvervsmæssige flyoperationer, 34,6 % af passagertallet og 70,7 % af fragtmængden. I forhold til de øvrige europæiske lufthavne er Frankfurt den næststørste målt i passagertal og flyoperationer (efter London Heathrow) og den største målt i fragtmængde.

(3) I 1995 havde FAG en samlet afsætning på 2 316,7 mio. DEM, hvoraf 37,7 % (873 mio. DEM) stammede fra indtægterne af ground handling-ydelser

A.2. Retsgrundlag for driften af Frankfurt lufthavn

(4) Retsgrundlaget for lufthavnsdriften i Tyskland er luftfartsloven (»Luftverkehrsgesetz« — »LuftVG«) af 14. januar 1981 og bekendtgørelsen om luftfartsgodkendelse (»Luftverkehrs-Zulassungsordnung« — »LuftVZO«) af 13. marts 1979. I henhold til artikel 6 i LuftVG skal opførelse og drift af lufthavne

godkendes på forhånd, og i artikel 39 i LuftVZO er det fastsat, hvilken myndighed der har kompetence til at udstede en sådan godkendelse. Godkendelsen omfatter både opførelsen af en lufthavn og dens drift (artikel 42 i LuftVZO).

Ifølge artikel 45 i LuftVZO, der vedrører lufthavnsoperatørens forpligtelser, skal lufthavnsoperatøren sørge for lufthavnens driftssikkerhed og drive lufthavnen korrekt. Lufthavnsoperatøren skal forelægge reglerne for brug af lufthavnen (»Flughafenbenutzungsordnung«) for den kompetente myndighed til godkendelse (artikel 43 i LuftVZO); disse regler offentliggøres derefter af den kompetente myndighed.

(5) Reglerne for brug af Frankfurt lufthavn trådte i kraft den 12. april 1984; godkendelsen blev udstedt den 16. februar 1984 af det hessiske økonomi- og teknologiministerium.

Ifølge reglerne kan ground handling, der defineres som »klargøring af fly« (»Verkehrsabfertigung der Luftfahrzeuge«), varetages af lufthavnsoperatøren mod vederlag, medmindre parterne aftaler andet (paragraf 2.5). I så fald skal ground handling-udstyr og -køretøjer parkeres efter lufthavnsoperatørens anvisninger og mod betaling af en afgift. Desuden kan lufthavnsoperatøren kræve betaling for anvendelsen af lufthavnen og dens faciliteter i sådanne tilfælde.

Reglerne for brug af Frankfurt lufthavn indeholder særlige bestemmelser om påfyldning af brændstof (paragraf 2.8) og om vedligeholdelse og udvendig rengøring af fly (paragraf 2.9). Det er fastsat, at de selskaber, der fylder brændstof på flyene, skal have tilladelse af lufthavnsoperatøren. Disse selskaber og flyselskaberne skal overholde sikkerhedsbestemmelserne. Det er endvidere fastsat, at flyvask og omfattende vedligeholdelsesarbejder på fly kun må finde sted på områder, som lufthavnsoperatøren har anvist.

(6) I henhold til reglerne for brug af Frankfurt lufthavn (paragraf 4.1) skal kommercielle aktiviteter i lufthavnen være fastsat i en aftale med lufthavnsoperatøren, som i princippet også kan kræve betaling derfor. Det er nærmere fastsat, at et luftfartsselskabs aktiviteter, der er direkte knyttet til dets flydrift, ikke betragtes som kommercielle aktiviteter.

(7) Driften af Frankfurt lufthavn er også omfattet af Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne [1]. Dette direktiv indeholder bl.a. følgende bestemmelser for lufthavne med en årlig trafik på mindst 3 millioner passagerbevægelser og for visse kategorier af serviceydelser:

— medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre leverandører af ground handling-ydelser fri adgang til markedet for levering af ground handling-ydelser til tredjemand fra den 1. januar 1999 (direktivets artikel 6); men de kan begrænse antallet af leverandører, som har tilladelse dertil (dog ikke til færre end to)

— medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre fri udøvelse af egenhandling fra den 1. januar 1998 (direktivets artikel 7); men de kan begrænse udøvelsen af egenhandling (dog ikke til mindre end to brugere); da egenhandling er defineret snævert, er fælles ground handling ikke omfattet af liberaliseringsforanstaltninger

— når særlige plads- og kapacitetshensyn i en lufthavn umuliggør åbning af markedet og/eller udøvelse af egenhandling, kan den pågældende medlemsstat, med forbehold af Kommissionens godkendelse, beslutte kun at lade en enkelt leverandør levere ground handling-ydelser til tredjemand (for en toårig periode, der kun kan forlænges en gang) og at forbyde udøvelse af egenhandling eller begrænse udøvelsen til en enkelt bruger (for en treårig periode, der kan forlænges). Medlemsstaterne skal give Kommissionen meddelelse om enhver undtagelse, som de træffer afgørelse om, mindst tre måneder før dens ikrafttræden (direktivets artikel 9, stk. 3).

Ved brev af 15. oktober 1997 meddelte Tyskland Kommissionen, at man den 29. september 1997 havde besluttet i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, at undtage FAG fra forpligtelserne i direktivets artikel 6 og 7 for en periode på henholdsvis to

[1] EFT L 272 af 25. 10. 1996, s. 36.

og tre år (i det følgende benævnt Tysklands beslutning af 29. september 1997). Samtidig foreslog Tyskland foranstaltninger til afhjælpning af de vanskeligheder, dette medførte. Dette brev indgik til Kommissionen den 20. oktober 1997. I henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, blev der offentliggjort et resumé af denne beslutning i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* [1].

B. OPERATIONER I FRANKFURT LUFTHAVN

B.1. **Lufthavnens udformning og beliggenhed**

(8) Frankfurt lufthavn har en langstrakt form. Lufthavnsområdet er omgivet af motorveje (mod nord og øst), jernbaner (mod syd) og af en fredet skov (mod vest). Dette betyder, at lufthavnen ikke kan udvides, hvilket hæmmer dens udvikling. Mulighederne for at få mere plads inden for lufthavnsområdet er også begrænsede, fordi 229 ha skov mod sydvest er fredet og 179 ha mod syd for øjeblikket anvendes af USAF (US Air Force).

(9) Lufthavnens start- og landingsfaciliteter består af to parallelle start- og landingsbaner (nord og syd) og en startbane (vest), som er anbragt næsten vinkelret på de to øvrige.

I området nord for de to vigtigste start- og landingsbaner ligger lufthavnens hovedbygninger. Disse omfatter bl.a. to terminaler (terminal 1 og terminal 2), det tyske postvæsen, et område, der er afsat til Lufthansas fragt og flyoperationer samt et tankområde (til oplagring af brændstof). Mod nordøst ligger pendlerområdet og »Little League«-området, der for nylig blev leveret tilbage til FAG, og som nu er afsat til USAF Mail.

Det mindre område syd for de to vigtigste start- og landingsbaner har siden slutningen af anden verdenskrig været anvendt af United States Airforce. En del af dette område er dog for nylig blevet leveret tilbage til FAG, som nu benytter det til sine fragtaktiviteter.

(10) Terminal 1 og 2 er vidt forskellige af form, idet den første omfatter to lukkede gange, medens terminal 2 er lineær. Terminal 1 består af tre fingre (A, B og C), medens terminal 2 har to fingre (D og E).

Terminal 1 tegner sig for ca. [...] % af passagerflytrafikken og [...] % af passagerne [2].

(11) Der er for øjeblikket [3] 142 standpladser i Frankfurt lufthavn: 49 gatestandpladser (36 i terminal 1 og 13 i terminal 2), 57 fjernstandpladser (18 ud for terminal 2, 11 ud for finger A og 28 mod lufthavnens vestlige del), 11 pendlerstandpladser og 25 fragtstandpladser. Normalt benyttes fjernstandpladserne ud for terminal 2 til fly i forbindelse med terminal 2, medens alle de øvrige fjernpladser benyttes til fly i forbindelse med terminal 1. Der kan dog forekomme undtagelser fra denne regel.

(12) Frankfurt lufthavn har et centralt, fuldautomatisk bagagetransportsystem, der er anbragt i terminalområdet. Dette system anvendes til sortering og transport af bagage fra check-ind-skrankerne i terminalen til lastningsstationerne på forpladsen og til sortering og transport af transitbagage fra ad hoc-transitstationer til lastningsstationerne på forpladsen.

(13) Der er særdeles tæt forpladstrafik i Frankfurt lufthavn. Dette skyldes en række forskellige faktorer, bl.a. lufthavnens form og det forholdsvis store antal fjernstandpladser

B.2. **Lufthavnens kapacitet**

(14) Frankfurt lufthavn står over for en voksende efterspørgsel efter start- og landingsfaciliteter. Denne voksende efterspørgsel skyldes væksten i passagertrafikken (både den direkte trafik og transittrafikken) og i fragttrafikken samt FAG's forsøg på at betjene markederne for kurer- og posttrafik. Lufthavnens kapacitet sætter en grænse for FAG's muligheder for at dække denne efterspørgsel.

(15) En lufthavns kapacitet er bl.a. betinget af følgende tre elementer: start- og landingsbanekapacitet, standpladskapacitet og terminalbygningernes kapacitet. Da FAG ikke kan udvide i forhold til sine nuværende grænser, søger selskabet konstant at forbedre de eksisterende faciliteter, at ændre lufthavnens indretning og bygge om.

[1] EFT C 335 af 6. 11. 1997, s. 7.

[2] Oplysninger, som FAG har givet mundtligt.

[3] *Kilde*: Fraunhofer Institut für Materialfluß und Logistik, 27. 6. 1997, s. 17.

(16) Start- og landingsbanekapaciteten var oprindelig den begrænsende faktor i Frankfurt lufthavn. Da det er umuligt at anlægge endnu et start- og landingsbanesystem for at dække den voksende efterspørgsel (fordi det er umuligt at udvide lufthavnsområdet), anlagde FAG en supplerende startbane (der har været i brug siden 1984) og bestræbte sig på at udnytte de eksisterende start- og landingsbaner mere effektivt. Det er FAG's mål at øge det maksimale antal flyoperationer pr. time fra 48 (i halvfjerdserne) til 74 (1997) og til 80 (i år 2000).

(17) Med hensyn til terminalkapaciteten har FAG bygget endnu en terminal og er for øjeblikket ved at udvide finger A (terminal 1) mod vest.

Det er således planen, at antallet af standpladser skal øges til 156 i år 2000, samtidig med at afhængigheden af fjernstandpladserne reduceres. De nye standpladser i Frankfurt lufthavn vil bl.a. omfatte 18 nye gates ved den udvidede finger A og 4 nye standpladser ved forbindelsen mellem terminal 1 og terminal 2.

Terminal- og standpladskapaciteten vil herefter svare til den øgede start- og landingsbanekapacitet.

C. GROUND HANDLING-YDELSER

C.1. **Definition**

(18) Ground handling-ydelser omfatter alle de aktiviteter, der ved et flys ophold i en lufthavn udføres i forbindelse med selve flyet, passagererne og fragten. Disse aktiviteter er opregnet i IATA Standard Groundhandling Agreement.

(19) Luftfartsselskabernes ground handling-ydelser leveres normalt af lufthavnsoperatøren, et andet luftfartsselskab eller et uafhængigt specialiseret ground handling-selskab (handling gennem tredjemand). Luftfartsselskaberne kan også selv varetage disse handling-ydelser enten individuelt (egenhandling) eller i fællesskab (fælles handling).

(20) Denne beslutning vedrører de ground handling-ydelser, der finder sted på lufthavnens forplads. De består hovedsagelig af følgende:

— levering og drift af udstyr til passagerernes ombordstigning og udstigning

— transport af passagerer mellem terminalen og flyet og omvendt

— transport af flybesætninger

— lastning og losning af bagage, fragt og post

— transport, sortering og omladning af bagage

— transport af fragt og post på forpladsen

— kabinerengøring

— toiletservice og vandpåfyldning

— flyrangering

— levering og drift af udstyr til ovennævnte aktiviteter

— påfyldning af brændstof

— transport af cateringleverancer til og fra flyet.

C.2. **Ground handling i Frankfurt lufthavn**

(21) FAG skelner generelt mellem på den ene side terminalydelser, især passagerbetjening i terminalbygningen og håndtering af fragt, og på den anden side aktiviteter på forpladsen. Desuden nævner FAG »andre leveringsydelser«, nemlig påfyldning af brændstof og catering, der også generelt betragtes som ground handling-ydelser.

(22) FAG har tilladt egenhandling og/eller fremmedhandling af terminalydelser.

Med hensyn til passagerbetjening kan luftfartsselskaberne foretage egenhandling af deres terminalaktiviteter i Frankfurt lufthavn. Desuden har alle luftfartsselskaber ret til at betjene andre luftfartsselskabers passagerer. Luftfartsselskaberne kan også få handling-ydelserne leveret af FAG, som dog ikke har tilladt uafhængige handling-selskaber at levere handling-ydelser i forbindelse med passagerbetjening.

Hvis håndteringen af fragt finder sted i terminalen, er der mulighed for egenhandling og fremmedhandling for andre luftfartsselskaber. Flere luftfartsselskaber anvender FAG's ydelser på dette område, men uafhængige selskaber er også tilladt.

Desuden har FAG givet tredjemand koncession på påfyldning af brændstof, catering og en række begrænsede forpladsaktiviteter, såsom fjernelse af sne og is. Disse ydelser leveres ikke af FAG.

(23) Med hensyn til levering af de andre forpladsydelser (dvs. de i betragtning 20 nævnte, bortset fra påfyldning af brændstof, catering og fjernelse af sne og is), har FAG afslået at tillade egenhandling og fremmed-handling. FAG er derfor eneleverandør af disse ydelser i Frankfurt lufthavn.

FAG bekræftede i sit svar på klagepunktsmeddelelsen, at det havde nægtet potentielle konkurrenter ret til at levere sådanne forpladshandling-ydelser.

(24) FAG's levering af ground handling-ydelser til luftfartsselskaber sker i henhold til en kontrakt mellem parterne. Disse ground handling-kontrakter bygger på FAG's standard ground handling-kontrakt af 1. marts 1983, og mange af kontrakterne er blevet ændret efter 1995.

Bilagene til standard ground handling-kontrakten indeholder en liste over de ydelser, som FAG skal levere luftfartsselskaberne, og priserne derfor. Listen over ydelser svarer til, men er ikke identisk med listen i bilag A til IATA Standard Groundhandling Agreement.

I henhold til standard ground handling-kontraktens artikel 3, stk. 2, må luftfartsselskabet ikke vælge andre personer, selskaber eller organisationer til at levere de ground handling-ydelser, som FAG har indvilliget i at levere i henhold til kontrakten, undtagen i specielle tilfælde, der skal aftales mellem parterne indbyrdes.

(25) Af »historiske årsager« har der været en række undtagelser fra FAG's monopol på forpladshandling-ydelser:

— Delta Air Lines fra USA havde forbeholdt sig ret til egenhandling i forbindelse med de flyvninger, selskabet overtog fra det amerikanske selskab Pan Am i 1991. Pan Am's ret til egenhandling går tilbage til perioden efter anden verdenskrig. Delta ophørte i 1997 med at udøve denne ret.

— Luftfartsselskabet SAS havde ret til at lade eget personale foretage den manuelle lastning og losning på forpladsen. Denne ret var historisk betinget, idet SAS var det første luftfartsselskab efter anden verdenskrig, der påbegyndte rent erhvervsmæssig lufttransport. SAS opgav egenhandling af sine fly i 1995.

— Kurerselskabet Federal Express har ret til egenhandling af et begrænset antal aktiviteter på forpladsen.

(26) Den foreliggende beslutning vedrører kun de forpladsaktiviteter, hvor FAG hverken har tilladt egenhandling eller uafhængige handling-selskaber (i det følgende benævnt »forpladshandling«).

D. FYSISK MULIGHED FOR AT TILLADE KONKURRENCE PÅ FORPLADSEN

D.1. **Generelt**

(27) FAG har fremført, at forpladsen ikke er tilstrækkelig stor til, at man kan tillade egenhandling eller lade flere leverandører af forpladshandling-ydelser få adgang dertil. FAG's monopol er efter selskabets eget synspunkt berettiget af følgende årsager:

— forpladsen er ikke for øjeblikket tilstrækkelig stor til, at der kan parkeres handling-udstyr fra mere end et handling-selskab; hvis man tillod egenhandling eller konkurrence, ville det medføre nedlæggelse af standpladser og dermed betyde en reduktion i lufthavnens kapacitet. Dette ville også påvirke dens mulighed for at dække den fremtidige efterspørgsel

— trafiktætheden ville vokse til et uacceptabelt niveau, hvilket ville forringe sikkerheden og øge MCT (Minimum Connection Time), der for øjeblikket er 45 minutter.

(28) FAG fremlagde en række konsulentrapporter udarbejdet af Netherlands Airport Consultant BV (NACO) og Fraunhofer Institut Materialfluß und Logistik (Fraunhofer).

Kommissionen nedsatte en teknisk ekspertgruppe (TEG) bestående af repræsentanter for FAG og klagerne. Gruppen blev ledet af en ekspert udpeget af Kommissionen, hr. Penwarden. Da man ikke kunne nå frem til nogen enstemmig konklusion, udarbejdede TEG's formand selv en rapport (i det følgende benævnt »Penwarden-rapport«). FAG udarbejdede en særskilt rapport.

Derefter udpegede Kommissionen en ny uafhængig ekspert, professor Doganis, der leder Air Transport Group under College of Aeronautics ved Cranfield University. Professor Doganis udarbejdede en rapport (i det følgende benævnt »Cranfield-rapport«).

De relevante spørgsmål og indholdet i rapporterne gengives kort i det følgende.

D.2. **Parkeringsområder**

D.2.1. *Generelt*

(29) FAG har fremført, at indførelse af konkurrence i Frankfurt lufthavn ikke bør ske ved, at hvert handling-selskab får tildelt et bestemt antal standpladser, men ved en fleksibel fordeling. Det sidste er der ingen indvendinger mod.

(30) Ud fra denne antagelse kan det føre til yderligere behov for parkeringsområder, hvis man tillader egenhandling og/eller flere uafhængige handling-selskaber. Dette skyldes fortrinsvis, at den samlede mængde udstyr, der er nødvendig for levering af forpladshandling-ydelser, ofte er større, når der er mange handling-selskaber til stede, end i tilfælde af et monopol (og at der derfor er behov for et større parkeringsområde for at parkere dette udstyr).

Behovet for yderligere udstyr går også ud over stordriftsfordelene. Den samlede mængde ground handling-udstyr hænger nøje sammen med trafikmængden i spidsbelastningsperioder. Under et monopol er det behovene i lufthavnens spidsbelastningsperioder, der er afgørende for udstyrsmængden. Men under konkurrencemæssige forhold vil udstyrsmængden omfatte alle handling-selskabernes samlede udstyr, der afhænger af behovene i de enkelte handling-selskabers spidsbelastningsperioder. Det er klart, at handling-selskabernes spidsbelastningsperioder ikke nødvendigvis falder sammen med lufthavnens, og den samlede mængde udstyr vil derfor være større. Med andre ord vil konkurrence føre til strukturbestemt overskud af udstyr, som skaber behov for større parkeringsområder.

FAG har desuden anført, at det, hvis man tillader egenhandling og/eller giver flere ground handling-selskaber adgang til forpladsen, vil reducere den plads, der er til rådighed for parkering (især fordi muligheden for at bruge klargøringsområderne til parkering er begrænset). I det følgende vil der således, hvor det er relevant, blive henvist til ekstra brutto- og nettopladsbehov, hvor sidstnævnte tager hensyn til den mindre plads, der er til rådighed.

(31) Ifølge FAG er det umuligt at tillade egenhandling eller adgang for flere ground handling-selskaber til forpladsen, da der ikke er tilstrækkelig plads til parkering af deres udstyr. For at vurdere dette er det nødvendigt at se på forholdet mellem behovet for parkeringsplads (i det følgende benævnt »pladsbehovet«) og det område, der er til rådighed for parkering (i det følgende benævnt »disponibelt område«).

Det er bemærkelsesværdigt, at de forskellige rapporter, som Kommissionen har modtaget, enten indeholder konklusioner, der modsiger hinanden, eller i hvert fald ikke er i fuld overensstemmelse med hinanden. Dette er ikke overraskende, da disse skøn beror på en række antagelser (især med hensyn til kundeunderlag), der i høj grad påvirker resultatet.

Det har derfor været nødvendigt at tage hensyn til en række yderligere betragtninger for at nå frem til et endeligt synspunkt (jf. den retlige vurdering).

D.2.2. *Eksperternes rapporter*

D.2.2.1. De af FAG udpegede eksperter

(32) NACO konkluderer, at der ikke er tilstrækkelig parkeringsplads i Frankfurt lufthavn til, at der kan gives adgang for et eller flere nye handling-selskaber.

NACO anslår, at det disponible område udgør [1] ca. [...] m^2, medens pladsbehovet er på ca. [...] m^2 under monopolforbehold og ca. [...] m^2, hvis man giver adgang for endnu et handling-selskab [2].

Det disponible område på [...] m^2 blev beregnet teoretisk på grundlag af kort over området. De består af [...] m^2 parkeringsområder, [...] m^2 klargøringsområder, [...] m^2 mobillagerplads i nærheden af fragthallerne og [...] m^2 stødpudeområde. Tallet tager også hensyn til en reduktion på 4 300 m^2 (2 697 m^2 + 1 630 m^2) i det disponible område, idet dette areal nu bruges til fragt, efter at fragtaktiviteterne er flyttet mod syd [3].

For at beregne pladsbehovet har NACO foretaget et skøn over det samlede udstyr, der er nødvendigt under monopolforhold og under konkurrencemæssige forhold. Derpå har NACO beregnet det areal, som dette udstyr fylder. Endelig er det samlede pladsbehov blevet beregnet ved at multiplicere sidstnævnte areal med to faktorer (henholdsvis 1,30 og 1,34, dvs. i alt 1,75), for at der kan tages hensyn til den nødvendige plads omkring udstyret, og den plads, der er nødvendig for at manøvrere med det.

[1] NACO's indlæg under den mundtlige høring. Tidligere NACO-undersøgelser gav andre tal fra ca. 130 000 m^2 til ca. 148 000 m^2. NACO mente også indirekte, at det samlede disponible område afhænger af markedsvilkårene (dvs. monopol eller konkurrence).
[2] NACO 14. maj 1997 og indlæg under den mundtlige høring.
[3] NACO 14. maj 1997, s. 11.

Ved et pladsbehov på [. . .] m² er der taget hensyn til, at Delta i 1997 reducerede sine flyvninger til Frankfurt og nu bruger FAG som handling-selskab. Deltas tidligere slots er blevet overtaget af andre luftfartsselskaber, som NACO også formoder bruger FAG som handling-selskab. Før Delta i 1997 besluttede at reducere sine flyvningeoO presente regulamento emtO presente regulamento ooog ikke længere foretage egenhandling, blev pladsbehovet anslået til ca. [. . .] m².

Pladsbehovet under konkurrencemæssige forhold beregnes som summen af FAG's nuværende pladsbehov ([. . .] m²) og et nyt handling-selskabs ekstra nettopladsbehov (32 000 m²).

NACO har også udarbejdet skøn over pladsbehovet og det disponible område i år 2000. Ingen af disse skøn vedrører specielt en situation med FAG og et eller to uafhængige handling-selskaber. Alle antagelser tyder dog på, at pladsbalancen under alle omstændigheder vil blive forringet med 2 000 til 3 000 m² i år 2000.

(33) Fraunhofer vurderer den situation, som indirekte blev anbefalet af Cranfield University (FAG plus to handling-selskaber i terminal 2), og konkluderer, at der ikke er tilstrækkelig plads i terminal 2.

Fraunhofer anvender samme metode som NACO. Det anslår, at pladsbehovet vil vokse fra ca. [. . .] m² under et monopol til ca. [. . .] m², hvis man giver adgang for yderligere to handling-selskaber ([1]). Denne yderligere pladsefterspørgsel er koncentreret på terminal 2, hvor behovet for parkeringsområder vil vokse ([2]) fra ca. [. . .] m² til ca. 29 000 m² sammenholdt med et disponibelt område på ca. [. . .] m². Herved vil der opstå et pladsunderskud på ca. 11 000 m² ud over det pladsunderskud på ca. 1 000 m², der gør sig gældende i fragtområdet.

Desuden bemærker Fraunhofer, at underskuddet i terminal 2 vil få virkninger for terminal 1. Dette skyldes, at der for øjeblikket er et strukturbestemt pladsunderskud i terminal 1 (ca. 2 000 m² i passagerområdet plus 6 000 m² i fragtområdet), som hidtil er blevet dækket ved anvendelse af standpladser og/eller ledige områder i terminal 2. En sådan udligning vil derfor ikke længere være mulig.

([1]) Fraunhofer 27. juni 1997, s. 41 og bilag 15.
([2]) Fraunhofer 27. juni 1997, s. 38, 41 og det mundtlige indlæg, diagram s. 8.

D.2.2.2. De af Kommissionen udpegede eksperter

(34) Hr. Penwarden er nået frem til den konklusion, at der er mulighed for konkurrence på forpladsen ([3]), men da hans rapport stammer fra 1995, og FAG konstant moderniserer lufthavnens udformning, kan disse konklusioner nu være forældede.

Hr. Penwarden har ikke udarbejdet noget skøn over pladsbehovet, men mener, at det ligger mellem FAG's skøn (ca. [. . .] m²) og klagernes skøn (ca. 120 000 m²). Han betragter FAG's tal som »det værste tilfælde« og fremfører, at det kan dækkes med et disponibelt område på 285 000 m².

De 285 000 m² beregnes som summen af [. . .] m² (som anslået af FAG i 1995) og 25 300 m² ekstra parkeringsplads (i følgende områder: fragtcentret, Area 22, pendlerområdet, området op til LCC, græsområdet syd for fragtcentret og terminal 2) og 94 460 m² klargøringsområder. Ifølge hr. Penwarden findes denne potentielle plads på USAF's postområde (5 000-6 000 m²), i Little League-området (20 000 m²) og i den sydlige del af USAF-basen (et stort område).

(35) Cranfield University konkluderer, at der er tilstrækkelig plads til flere handling-selskaber på forpladsen i Frankfurt lufthavn ([4]).

Cranfield anslår pladsbehovet på forpladsen under konkurrencemæssige forhold til ca. 104 000 m². Dette tal er fremkommet ved en empirisk anvendt standardberegning fra en større britisk lufthavn, som bygger på den antagelse, at pladsbehovet svarer til en bestemt procentdel af standpladsområderne (12 % for standpladser til smalskrogede fly og 22 % for standpladser til bredskrogede fly).

Den plads, der er til rådighed til parkering, anslås til 174 000 m². Dette område er blevet beregnet på grundlag af et tal fra FAG, som dog blev justeret efter et besøg på stedet. Tallet på 174 000 m² er summen af de nuværende [. . .] m² parkeringsplads og [. . .] m², der vil være til rådighed i nærmeste fremtid (området nord for den udvidede finger A, V4 og fragtområde 4, 5 og 6) minus [. . .] m², der skal bruges til opførelse af nye faciliteter.

Hvis man — som foreslået af FAG og dets konsulenter — lukker en række standpladser for at »skabe« yderligere parkeringsplads, vil det ifølge Cranfield ikke få nogen indflydelse på den samlede lufthavnskapacitet, fordi det i øjeblikket er kapaci-

([3]) *Kilde*: Penwarden-rapport, april 1995.
([4]) *Kilde*: Cranfield-rapport, juni 1997.

teten på start- og landingsbanen, der begrænser den samlede kapacitet (erfaringerne har vist, at antallet af standpladser, er tilstrækkeligt til at dække efterspørgslen på 85 til 90 operationer i timen ([1])).

Endelig mener Cranfield, at der med hensyn til fremtiden ikke vil ske nogen dramatisk ændring før 1999, og at et eventuelt yderligere pladsbehov vil blive dækket bl.a. ved den mindre afhængighed af fjernstandpladserne.

D.2.3. *Kommissionens vurdering af rapporterne*

D.2.3.1. NACO

(36) Hvad beregningen af pladsbehovet angår, har NACO ikke forklaret de multiplikationsfaktorer på 1,30 og 1,34 (i alt 1,75) der er blevet anvendt.

NACO's repræsentant erkendte under høringen, at disse faktorer ikke er nogen industristandard, men er blevet udarbejdet med henblik på det foreliggende tilfælde. Der er ikke givet nogen anden forklaring end den, FAG har givet på et senere tidspunkt, nemlig at disse faktorer er fremkommet ved et (vægtet) gennemsnit af de faktorer, der anvendes på hvert enkelt stykke udstyr.

Til sammenligning bemærkede NACO, at Cranfield University indirekte havde anvendt en lavere faktor på 1,24, hvilket heller ikke er nogen industristandard. Dette viser, at disse faktorer under alle omstændigheder er vilkårlige.

(37) NACO's metode medfører automatisk en overvurdering af pladsbehovet.

Metoden er baseret på den antagelse, at parkeringsområder skal være beregnet til parkering af alt udstyret samtidig. Med andre ord antages det, at det i dagens løb sker, at al udstyret står ubrugt på parkeringsområderne, medens alle standpladserne er besat af fly, der ikke er genstand for handling-aktiviteter. Det er klart, at en sådan situation er usandsynlig. I praksis forholder det sig således, at en større del af udstyret i dagens løb enten er ved at betjene flyet eller på vej frem eller tilbage. Dette gælder især en lufthavn som Frankfurt, hvor der er travlhed dagen lang. Det eneste tidspunkt, hvor en stor del af udstyret ikke er i brug, er om natten. Men om natten kan udstyret let parkeres på f.eks. ubesatte standpladser.

(38) NACO overvurderer også konkurrencens virkning (32 000 m²).

— For det første er NACO's seneste skøn over den nettoplads, der yderligere er behov for, hvis man giver adgang for endnu et handling-selskab, i forhold til en monopolsituation (32 000 m²), ukorrekt. Disse 32 000 m² udgør ikke kun det ekstra nettopladsbehov, som et nyt handling-selskab medfører, men hele det ekstra nettopladsbehov i forhold til en monopolsituation, som både Delta og et uafhængigt handling-selskab medfører ([2]). Det ekstra nettopladsbehov, som skyldes Delta ([. . .] m²), bør af følgende to årsager ikke lægges sammen med det ekstra nettopladsbehov, som et nyt handling-selskab medfører. For det første fordi det ikke skyldes et uafhængigt handling-selskabs, men Deltas tilstedeværelse; for det andet fordi Delta alligevel ikke længere udfører egenhandling, og den plads, der skulle bruges til handling af Deltas fly, allerede indgår i de [. . .] m², som FAG har behov for. Et uafhængigt handling-selskabs ekstra nettopladsbehov i forhold til monopolsituationen bør derfor være [. . .] = 18 500 m².

Det skal også bemærkes, at NACO tidligere havde anslået, at det, hvis Delta foretog egenhandling, ville have medført et ekstra bruttopladsbehov på ca. [. . .] m² ([. . .] m²) ([3]).

I den nuværende situation, hvor FAG er det eneste selskab, der udfører ground handling-ydelser (da Delta har standset sine ground handling-aktiviteter), vil man, alt andet lige, kunne forvente, at det samlede pladsbehov vokser til ca. 165 000 m² ([. . .]) og ikke til [. . .] m², som angivet af NACO (hvilket ovenikøbet er højere end i en situation bestående af FAG plus Delta plus et tredje handling-selskab).

— For det andet forekommer selv NACO's oprindelige skøn over det ekstra bruttopladsbehov på [. . .] m² alt for højt.

([1]) *Kilde*: Mundtlig høring, jf. rapport s. 43.

([2]) NACO 14. maj 1997, s. 19. Alle tal i dette afsnit stammer fra denne kilde, medmindre andet er anført.

([3]) NACO 27. oktober 1995, s. 32-33.

Det fremgår af de forskellige skøn, som NACO har udarbejdet, at den ekstra bruttoplads, som Delta tegnede sig for, før selskabet reducerede sine flyvninger, var på [...] m^2 (beregnet som det samlede pladsbehov i den situation, hvor Delta foretog egenhandling: [...] m^2 minus det samlede pladsbehov hvis FAG alene skulle foretage ground handling af det samme antal fly ([1]): [...] m^2).

Delta foretog ground handling af ca. 3 % af flyene, men dette tal steg til ca. 13,4 %, hvis det blev målt på spidsbelastningstidpunkter ([2]). (Delta opererede mellem kl. 8 og 14 og ikke om eftermiddagen). Disse tal passer ganske godt sammen med et nyt handling-selskabs markedsandele og spidsbelastningsperioder (henholdsvis 7,8 % og 12,4 %, hvor sidstnævnte tal er det, der er afgørende for det samlede behov for udstyr).

I betragtning af ovenstående forekommer NACO's skøn på [...] m^2 alt for stort, medmindre det antages, at det nye handling-selskab vil foretage ground handling af alle forskellige typer fly (således at det nye handling-selskab skulle være i besiddelse af al slags udstyr), hvilket er usandsynligt.

(39) Endelig bemærkes det, at situationen hen imod århundredets slutning ikke vil være væsentlig anderledes end den nuværende.

D.2.3.2. Fraunhofer

(40) Da Fraunhofers undersøgelser beror på de samme antagelser som NACO's, gælder bemærkningerne vedrørende NACO's metode også for Fraunhofer.

(41) Desuden skønner Fraunhofer, at det ville medføre en stigning i det samlede behov for udstyr i terminal 2 på 107 % (målt på grundlag af den plads, det optager), hvis der var to handling-selskaber til stede med en samlet markedsandel på mellem 30 og 35 % (målt ved antallet af flyoperationer eller antallet af betjente passagerer). Dette skøn er formodentlig for pessimistisk.

Afhængigt af antagelserne, f.eks. hvis det enkelte ground handling-selskabs spidsbelastningsperiode falder sammen med det andet selskabs mindre travle perioder, er en sådan stigning mulig. Situationen er dog højst usandsynlig, fordi nytilkomne virksomheder på et åbent marked af økonomiske årsager vil udvælge deres kunder på en sådan måde, at de kan udnytte deres udstyr optimalt (derfor med begrænsede udsving i deres aktiviteter).

(42) Endelig er Fraunhofers metode til beregning af terminalbalancerne (dvs. to særskilte balancer for terminal 1 og 2) tvivlsom. I praksis er der ingen fysiske hindringer mellem de to terminalområder. Dette betyder, at det udstyr, der skal bruges til den ene terminal, kan parkeres på det andet terminalområde (som det ifølge Fraunhofer er tilfældet for øjeblikket). Fraunhofers metode er derfor unødigt detaljeret.

D.2.3.3. Penwarden

(43) I betragtning af den tid, der er gået, siden Penwarden udarbejdede sin rapport, må den anses for at være uaktuel, og der er derfor ikke behov for nogen særlige bemærkninger. Dette gælder dog ikke anvendelsen af klargøringsområder, som hr. Penwarden har været inde på.

(44) Under konkurrencemæssige vilkår ville det være problematisk at anvende klargøringsområder i større omfang til langtidsparkering af udstyr i Frankfurt lufthavn — som foreslået af hr. Penwarden. Dette skyldes, at anvendelsen af klargøringsområder som parkeringsområder er forholdsvis let at tilrettelægge, hvis handlingsselskaberne arbejder på grundlag af et system med »tildelte standpladser« (hvilket er udelukket af fleksibilitetsårsager), men ellers er noget vanskeligere.

Det fremgår dog af Fraunhofers flyplansimulation ([3]), at et bestemt antal standpladser de facto tildeles Lufthansa: [...] fuldt tildelte og [...] næsten fuldt tildelte (dvs. kun et fly om ugen, der ikke tilhører Lufthansa). Dette tal kan højst sandsynligt forhøjes af lufthavnsoperatøren, uden at det indvirker på lufthavnens effektivitet. Dette indebærer, at (dele af) de klargøringsområder, der svarer til disse standpladser, kunne anvendes som parkeringsområde af det selskab, der varetager ground handling-ydelserne for Lufthansa. NACO deler tilsyneladende dette synspunkt, da det har medtaget nogle klargøringsområder i parkeringsområderne.

D.2.3.4. Cranfield University

(45) Cranfield University overvurderer den parkeringsplads, der er til rådighed.

Dette skyldes ikke — som fremført af FAG — at Cranfield medtog de [...] m^2 to gange. Årsagen er, at Cranfield, da det beregnede den plads, der er til

([1]) NACO 14. maj 1997, s. 2. Alle tal i dette afsnit stammer fra denne kilde, medmindre andet er anført.
([2]) NACO 27. oktober 1995, s. 7.
([3]) Fraunhofer 27. juni 1997, sidste bilag.

rådighed i dag plus/minus udviklingen i nærmeste fremtid, skulle have anvendt FAG ([1]) tal på [. . .] m^2 i stedet for NACO's tal på [. . .] m^2. Det er FAG's tal, der bedst svarede til virkeligheden på det tidspunkt, hvor Cranfield inspicerede forpladsen i Frankfurt lufthavn. Der skulle således være et samlet disponibelt område på 164 000 m^2.

(46) Med hensyn til pladsbehovet gælder den samme kritik for Cranfield, som også blev fremført med hensyn til NACO i betragtning 36, da det ikke ser ud til, at den anvendte beregningsmetode er anerkendt som industristandard.

D.3. **Trafiktæthed og sikkerhed**

(47) Ifølge FAG ville det føre til en stigning i trafiktætheden, hvis man tillod konkurrence på forpladsen. Større trafiktæthed ville medføre større forsinkelser (på grund af længere rejsetid på forpladsen) og ringere sikkerhed (på grund af et større antal uheld).

(48) Som støtte for denne påstand henviste FAG til computersimulation.

Den første simulation, som FAG fremlagde ([2]), sammenholdt monopolsituationen med en situation med fire handling-selskaber. Den viste bl.a., at antallet af flyoperationer (målt ved de 20 travleste kryds) ville vokse med gennemsnitligt 18 % (forskellen ved hvert kryds ville ligge fra −13 % til +40 %).

Senere fremlagde FAG dog en anden simulation ([3]), der sammenholdt (FAG + Delta) og (FAG + Delta + et uafhængigt handling-selskab), og som konkluderede, at der ikke ville ske nogen betydelige ændringer fra den ene situation til den anden. FAG fremsatte flere simulationer, som heller ikke viste nogen betydelig ændring som følge af indførelsen af konkurrence.

(49) Det sidstnævnte synes at bekræfte Cranfields synspunkt, nemlig at adgang for flere ground handling-selskaber højst sandsynligt vil føre til et øget behov for udstyr, som dog ikke vil medføre mere trafik. Tværtimod er det sandsynligt, at der vil ske et fald i trafikstrømmene i fremtiden på grund af den forventede nedsatte afhængighed af fjernstandpladser.

(50) Cranfield bemærkede dog, at adgang for et alt for stort antal handling-selskaber kunne forringe sikkerheden. Dette skyldes, at sikkerheden er forbundet med personalets uddannelsesniveau, og at et handling-selskab med en lille markedsandel vil have tendens til ikke at uddanne sit personale tilstrækkeligt. Cranfield anbefalede derfor, at der blev fastsat et loft på tre handling-selskaber (FAG + 2), således at de hver især kunne få en tilstrækkelig stor markedsandel.

(51) Endelig bemærkede Cranfield, at man skulle være særlig opmærksom på kerneområdet i terminal 1 (dvs. hele terminalen undtagen forbindelsen med terminal 2 og den nordlige finger A), hvor vejsystemet er begrænset (med stor trafiktæthed) på grund af terminalens udformning. Endnu et handling-selskab med en beskeden markedsandel i terminal 1, hvor der foretages handling af andre fly end Lufthansas (især i den lukkede gang mellem det østlige hjørne af finger B og finger C) vil betyde, at udstyret skal flyttes, hvilket kan spærre vejsystemet.

D.4. **MTC (Minimum Connection Time)**

(52) MTC er den minimumstid, der er nødvendig, for at en passager og dennes bagage kan nå om bord på et tilslutningsfly. En kort MCT er et vigtigt konkurrenceinstrument for en transitlufthavn som Frankfurt.

FAG garanterer en MTC på 45 minutter, der er en af de korteste i Europa. Det automatiske bagagetransportsystem spiller en central rolle i denne forbindelse, fordi det kan transportere et stykke bagage fra den ene ende af lufthavnen til den anden på 20 minutter.

(53) FAG fremførte som argument, at indførelse af konkurrence ville påvirke MTC negativt. Ifølge FAG ville de uafhængige handling-selskaber ikke kunne overføre passagerer og deres bagage til tilslutningsfly lige så hurtigt som FAG.

II. **RETLIG VURDERING**

A. MARKEDERNE OG DEN DOMINERENDE STILLING

(54) I den foreliggende sag er der to relevante markeder, nemlig for det første markedet for levering af lufthavnsfaciliteter til flyenes start og landing i Frankfurt-området (dvs. Frankfurt lufthavn), hvor FAG misbruger sin dominerende stilling, og for det andet markedet for levering af forpladshandlingydelser i Frankfurt lufthavn, der påvirkes af FAG's misbrug.

([1]) FAG's brev af 16. maj 1997.
([2]) NACO 18. juni 1997, s. 50.
([3]) NACO 17. februar 1995, s. 44.

A.1. **Markedet for levering af lufthavnsfaciliteter i Frankfurt lufthavn**

A.1.1. *Markedsafgrænsning*

(55) Det relevante marked for serviceydelser er markedet for levering af lufthavnsfaciliteter i forbindelse med flyenes start og landing. Disse faciliteter leveres af lufthavnsoperatørerne, der opkræver betaling derfor.

(56) Det relevante geografiske marked er Frankfurt lufthavn.

— Et luftfartsselskab, der ønsker at levere direkte lufttransportydelser til eller fra en bestemt by eller region, i dette tilfælde Frankfurt by og dens opland, har ingen muligheder for at vælge mellem forskellige lufthavne for den pågældende ydelse. Der er ingen andre internationale lufthavne i nærheden af Frankfurt, der kan erstatte den, når det drejer sig om levering af direkte transportydelser til og fra Frankfurt og Frankfurts opland. Ud over en vis afstand er det ikke realistisk at anse lufthavne for at erstatte hinanden, når det gælder direkte flytrafik. Dette gælder de nærmeste internationale lufthavne (Amsterdam-Schipol og Zurich), der ligger mere end 300 km væk.

— Konkurrencen mellem lufthavnene er kun af betydning, når der er tale om en hovedlufthavn, dvs. et transitpunkt for tilslutningsfly. FAG har understreget sin betydning som hovedlufthavn, idet [...] % af alle passagerer i Frankfurt lufthavn er transitpassagerer.

I denne forbindelse eksisterer der et konkurrencemæssigt forhold mellem en række store europæiske lufthavne for en del af den samlede trafik, dvs. transittrafikken, der benytter en lufthavn som transitpunkt.

Transittrafikken tegner sig dog ikke for hele trafikken i en lufthavn, som i de fleste tilfælde vil være udgangspunkt eller destination. Dette gælder også Frankfurt lufthavn i betragtning af, at ca. [...] % af passagerne i lufthavnen er passagerer på direkte flyvninger, jf. ovennævnte tal fra FAG.

— Kommissionen mener desuden, at substitutionsgraden ikke desto mindre er begrænset til en beskeden del af den samlede trafik i lufthavnen, selv når man ser på transittrafikken, hvor en bestemt lufthavn benyttes som hovedlufthavn. Der vil være en større substitutionsgrad for luftfartsselskaber uden for Europa end for europæiske selskaber, fordi sidstnævnte har en tendens til at oprette deres hovedlufthavn i deres hjemland. Det vil f.eks. være usandsynligt, at Lufthansa ville etablere sin hovedlufthavn uden for Tyskland, fordi dette selskabs net naturligt omfatter flere indenrigsruter, og der ser ikke ud til at være nogen anden tysk lufthavn, der ville egne sig som hovedlufthavn for Lufthansa (i hvert fald på kort sigt).

I betragtning af, at over 60 % af alle transitpassagerer i Frankfurt lufthavn er Lufthansa-passagerer, kan substitutionen mellem Frankfurt og andre store europæiske lufthavne groft anslås til 15-20 % af samtlige passagerer i Frankfurt lufthavn.

A.1.2. *En væsentlig del af fællesmarkedet*

(57) Frankfurt lufthavn udgør en væsentlig del af fællesmarkedet.

EF-Domstolen fastslog i Genova havn-sagen (EF-Domstolens dom af 10. december 1991), sag C-179/90 ([1]), at markedet for tilrettelæggelse og udførelse af havneaktiviteter vedrørende almindelig fragt i Genovas havn kunne betragtes som en væsentlig del af fællesmarkedet. I denne dom tog Domstolen især hensyn til trafikmængden i havnen og dens betydning for den samlede import- og eksportmængde med skib til og fra den pågældende medlemsstat (Italien).

(58) Frankfurt lufthavn kan betragtes som en væsentlig del af fællesmarkedet. Den er Tysklands største internationale lufthavn og tegner sig for den største trafikmængde målt i passagerer, fragt eller erhvervsmæssige flyoperationer (jf. betragtning 2).

A.1.3. *Den dominerende stilling*

(59) I henhold til den relevante tyske lovgivning indtager FAG en monopolstilling, når det gælder drift af Frankfurt lufthavn i forbindelse med flyenes start og landing.

([1]) Sml. 1991, s. I-5889.

Ifølge EF-Domstolens dom anvendes artikel 86 på en virksomhed, der indtager en dominerende stilling på et bestemt marked, også selv om dette ikke skyldes virksomhedens egne aktiviteter, men den omstændighed, at det ved lov er fastsat, at der ikke eller kun i meget begrænset omfang må finde konkurrence sted på dette marked (EF-Domstolens dom af 3. oktober 1985), sag 311/84 (»Télémarketing«) ([1]).

A.1.4. *Konklusion*

(60) FAG indtager en monopolstilling på markedet for levering af lufthavnsydelser i forbindelse med flyenes start og landing i Frankfurt lufthavn og indtager dermed en dominerende stilling på en væsentlig del af fællesmarkedet.

FAG erkendte i sit svar på klagepunktsmeddelelsen, at det indtager en dominerende stilling på markedet for levering af lufthavnsinfrastruktur, og at Frankfurt lufthavn dels er det relevante geografiske marked, dels udgør en væsentlig del af fællesmarkedet.

A.2. **Markedet for levering af ground handling-ydelser i Frankfurt lufthavn**

A.2.1. *Markedsafgrænsning*

(61) Det andet relevante marked for tjenesteydelser i forbindelse med denne beslutning er markedet for levering af forpladshandling-ydelser, der leveres af FAG, dvs. de forpladshandling-ydelser, der er anført i betragtning 20, bortset fra påfyldning af brændstof og catering.

(62) Da forpladshandling-ydelser omfatter en række forskellige aktiviteter (se ovenfor), udgør de ikke noget homogent hele. Selv om alle de pågældende ydelser finder sted på forpladsen, forudsætter de normalt bestemt teknisk og driftsmæssig knowhow og opfylder forskellige behov. Det kan derfor ikke udelukkes, at hver ydelse kan betragtes som et særskilt marked.

Nærværende beslutning omfatter imidlertid alle de ydelser, som FAG leverer på eksklusivt grundlag, og den omstændighed, at disse ydelser betragtes som et fælles marked, påvirker ikke vurderingen af misbruget af den dominerende stilling. Der vil blive henvist til »forpladshandling-ydelser« som helhed.

(63) Størstedelen af forpladshandling-ydelserne skal leveres hver gang et fly gør ophold i en lufthavn og kan derfor ikke henlægges til en anden lufthavn. Man kan dog forestille sig visse undtagelser, idet det f.eks. ikke behøver at være nødvendigt at foretage vandpåfyldning og/eller toiletservice i stopover-lufthavnen i forbindelse med to korte flyvninger efter hinanden. Dette er dog en meget begrænset undtagelse, og valget vil efter al sandsynlighed blive påvirket af andre faktorer, som f.eks. det pågældende luftfartsselskabs fartplan, der igen påvirkes af, om der er bestemte slots til rådighed i en bestemt lufthavn. Heraf følger, at der ikke er nogen tilstrækkelig substitution, hvad angår markedet for levering af forpladshandling-ydelser, og det relevante geografiske marked er derfor Frankfurt lufthavn.

A.2.2. *Levering af forpladshandling-ydelser som et særskilt marked*

(64) FAG har anført, at afgrænsning af to særskilte markeder er ukorrekt, idet levering af lufthavnsfaciliteter til flyenes start og landing ikke kan adskilles fra levering af forpladshandling-ydelser, fordi de to typer ydelser er komplementære. De udgør derfor et enkelt marked.

(65) Substitutionstesten underbygger det forhold, at levering af forpladshandling-ydelser og levering af lufthavnsfaciliteter til flyenes start og landing udgør to særskilte (beslægtede) markeder.

— På efterspørgselssiden (dvs. luftfartsselskaberne) er der ingen mulighed for substitution mellem de to ydelser og dermed ingen krydspriselasticitet mellem dem. Ud fra deres synspunkt er ydelserne vedrørende levering af faciliteter til flyvenes start og landing adskilte fra og ikke substituerbare med forpladshandling-ydelser.

Dette synspunkt støttes yderligere af, at lufthavnens kunder (flyselskaberne) ikke betaler et samlet beløb for ydelserne som helhed, men skal betale to særskilte afgifter (landingsafgifter og ground handling-afgifter). Desuden har FAGO for nylig indført et betalingssystem, hvor luftfartsselskaberne kan udvælge de ydelser, de ønsker at modtage, og som de derfor skal betale for.

([1]) Sml. 1985, s. 3261.

Som FAG med rette har påpeget, er årsagen til, at der ikke er mulighed for substitution, at levering af start- og landingsfaciliteter og levering af forpladshandling-ydelser er to komplementære funktioner. Deres komplementaritetsgrad betyder dog ikke, at disse ydelser skal købes hos samme leverandør.

— På udbudssiden er markederne for levering af start- og landingsfaciliteter i lufthavnen og levering af forpladshandling-ydelser meget forskellige. Levering af lufthavnsfaciliteter til flyenes start og landing er ofte præget af et naturligt monopol (fordi der ikke er nogen udbudssubstitution). Omvendt er konkurrence mulig inden for levering af forpladshandling-ydelser, forudsat at andre leverandører får adgang til forpladsen.

Forpladshandling-ydelser kan, men skal ikke nødvendigvis, leveres af lufthavnsoperatøren. De kan også leveres af andre, dvs. luftfartsselskaber eller uafhængige operatører, som i flere andre europæiske lufthavne.

I denne forbindelse er det i kapitel 2, punkt 2.11 i ICAO Airport Economics Manual (dokument 9562 — første udgave 1991, bilag 1) beskrevet, hvilke ydelser og områder en lufthavnsoperatør normalt har ansvar for: »*most or all of the following: aircraft movement areas, passenger Terminal facilities, cargo facilities, aircraft parking areas, hangar facilities, air traffic control including communications, and sometimes, meterological services*« (de fleste af følgende, eller dem alle: flyoperationsområder, passagerterminalfaciliteter, fragtfaciliteter, flyparkeringsområder, hangarfaciliteter, flyveledelse, herunder kommunikation og undertiden meteorologiske ydelser). Levering af ground handling-ydelser er ikke nævnt i denne liste.

Kommissionen erkender dog, at det automatiske system til sortering og transport af bagage er et effektivt instrument, der giver mulighed for at udnytte infrastrukturen optimalt. Det er ikke sandsynligt, at andre leverandører ville kunne tilbyde effektive alternative metoder til transport af bagage fra terminalen til forpladsen og omvendt. FAG's monopol på dette område er derfor ikke truet.

(66) FAG fremførte, at det komplementære forhold mellem levering af forpladshandling-ydelser og levering af lufthavnsfaciliteter ved flyenes start og landing var bevis på, at der ikke fandtes to særskilte markeder, og at den omstændighed, at uafhængige handling-selskaber leverer forpladshandling-ydelser i andre lufthavne ikke kan bruges som bevis i denne forbindelse.

(67) FAG's to argumenter holder ikke stik.

Retten i Første Instans har nemlig allerede truffet afgørelse om det modsatte af, hvad FAG fremfører i en tilsvarende sag, HILTI-sagen (Førsteinstansrettens dom af 12. december 1991 i sag T-30-89) ([1]). Denne sag vedrørte markedet for fastgørelsessystemer inden for byggesektoren. Retten undersøgte bl.a. spørgsmålet, om markedet for bolte og markedet for boltepistoler var to særskilte markeder, især ud fra den betragtning, at disse produkter er komplementære, og at produktionen af boltepistoler er patentbeskyttet.

Retten fastslog, at det, hvad bolte angår, står fast, at der siden 1960'erne har eksisteret uafhængige fabrikanter, der har fremstillet bolte til anvendelse i boltepistoler. Visse af fabrikanterne har specialiseret sig og fremstiller kun bolte, enkelte af dem endog bolte, der særlig er tilpasset HILTI's pistoler. Denne omstændighed udgør i sig selv et væsentligt indicium for, at der findes et særskilt marked for HILTI-kompatible bolte.

(68) Endelig skal bemærkes, at FAG's stilling i den foreliggende sag ikke er i overensstemmelse med selskabets eget syn på sin virksomhed, som beskrevet i dets årsberetning for 1995. Ifølge denne stammer FAG's indtægter fra fire forretningsområder: ground handling-ydelser (der tegner sig for 37,7 % af den samlede virksomhed), lufthavnsafgifter (30,8 %), leje og koncession (20,2 %) og diverse. Det er specielt anført på side 30, at FAG's hovedvirksomhed er ground handling-ydelser. Disse omfatter handling-ydelser på forpladsen og terminalydelser.

Efter FAG's synspunkt må handling-ydelser derfor også udgøre et særskilt marked i forhold til markedet for levering af lufthavnsfaciliteter til flyenes start og landing.

A.2.3. *Dominerende stilling*

(69) Som eneleverandør af de pågældende ydelser indtager FAG en dominerende stilling på markedet for levering af forpladshandling-ydelser i Frankfurt lufthavn. Andre potentielle leverandører vil ikke kunne skade FAG's monopol, så længe lufthavnsoperatøren fortsat nægter dem adgang til forpladsen, hvor disse ydelser leveres.

([1]) Præmis 65-69, Sml. 1991, s. II-1439.

B. MISBRUG AF EN DOMINERENDE STILLING

B.1. **Beskrivelse af misbruget**

(70) FAG indtager en dominerende stilling på markedet for levering af lufthavnsfaciliteter til flyenes start og landing. Leveringen af forpladshandling-ydelser er komplementær i denne forbindelse og udgør et beslægtet, men særskilt marked (se ovenfor).

(71) EF-Domstolen fastslog i Télémarketing-sagen ([1]), at »det er misbrug af en dominerende stilling, jf. EF-traktatens artikel 86, at en virksomhed, som har en dominerende stilling på et bestemt market — uden at det er objektivt nødvendigt — forbeholder sig selv eller en virksomhed i samme koncern forberedende arbejdsopgaver, som kan udføres af en tredje virksomhed inden for dennes erhvervsområde på et beslægtet, men selvstændigt marked, med fare for, at enhver konkurrence fra denne virksomheds side bliver udelukket«.

På samme måde har Domstolen konsekvent stadfæstet, at udvidelsen af et monopol på et bestemt marked til et beslægtet marked, uden nogen objektiv grund, er forbudt efter artikel 86 eller efter artikel 90, stk. 1, sammenholdt med artikel 86, når en sådan udvidelse skyldes en statsforanstaltning, jf. Domstolens dom af 31. december 1991 i sag C-18/88, RTT mod GB-INNO-BM ([2]), og Domstolens dom af 17. november 1992 i forenede sager C-271/90, C-281/90 og C-289/90, Spanien m.fl. mod Kommissionen ([3]).

(72) FAG har udnyttet sin styrke som eneleverandør af luftfartsfaciliteter til at nægte potentielle konkurrenter adgang til forpladsen (på markedet for levering af forpladshandling-ydelser). FAG har derved forhindret andre potentielle leverandører af forpladshandling-ydelser i at komme ind på markedet for levering af disse ydelser. Dette gælder både med hensyn til luftfartsselskaber og til uafhængige leverandører. FAG har derved monopoliseret markedet for levering af forpladshandling-ydelser. Ved sin beslutning om at beholde markedet for forpladshandling-ydelser i Frankfurt lufthavn for sig selv har FAG udvidet sin dominerende stilling på markedet for levering af faciliteter ved flyenes start og landing til det beslægtede, men særskilte marked for forpladshandling-ydelser.

FAG har desuden udnyttet sin styrke som eneleverandør af lufthavnsfaciliteter til at nægte luftfartsselskaberne retten til egenhandling. FAG har derved forpligtet brugerne af selskabets lufthavnsfaciliteter til også at købe de forpladshandling-ydelser hos FAG, som de har behov for.

(73) Hvis ikke en sådan adfærd er nødvendig ud fra et objektivt synspunkt (se nedenfor), skal den betragtes som en overtrædelse af traktatens artikel 86.

B.2. **Objektiv begrundelse**

(74) FAG har forsøgt at begrunde udvidelsen af sin dominerende stilling til forpladshandling med fire hovedargumenter: trafiktæthed i lufthavnen, ejendomsret, organisationsret og historisk ret.

B.2.1. *Plads- og kapacitetsbegrænsninger*

B.2.1.1. FAG's argument

(75) FAG har under proceduren fastholdt, at dets afslag på at tillade egenhandling og give uafhængige handling-selskaber adgang til forpladsen var objektivt begrundet med pladsmangelen i lufthavnen: dels var der ikke tilstrækkelig parkeringsplads til de forskellige handling-selskabers udstyr, dels ville trafikken på forpladsen blive for tæt på grund af det utilstrækkelige vejsystem, hvilket ville få konsekvenser for sikkerheden og MCT.

(76) FAG's argument er ugrundet. For det første (se betragtning 77-85) fordi tekniske ekspertundersøgelser viser, at der ikke er en sådan pladsmangel i Frankfurt, at det gør det umuligt at tillade egenhandling eller at give uafhængige handling-selskaber adgang til forpladsen (dog bortset fra det lukkede gangsystem, der udgør den østlige del af terminal 1, hvor der er fare for trafikpropper, hvis der gives adgang til flere handling-selskaber). For det andet (se betragtning 86 ff) fordi eventuelle begrænsninger af denne art ikke ville udgøre noget uløseligt problem.

B.2.1.2. Teknisk vurdering af FAG's argument

(77) Det fremgår af de forskellige rapporter, at FAG's argumenter ikke er så underbyggede, at FAG's monopol på forpladsen er berettiget.

([1]) Sml. 1985, s. 3261.
([2]) Sml., s. I-5941, præmis 24.
([3]) Sml., s. I-5833, præmis 36.

Det skal især bemærkes:

— at der er tilstrækkelig parkeringsplads til udstyret på forpladsen i Frankfurt lufthavn til, at der kan gives adgang til konkurrenter med hensyn til levering af forpladshandling-ydelser, og at sikkerhed og MCT ikke vil blive påvirket af, at der indføres konkurrence på forpladsen.

Men

— kernen i terminal 1 er trafiktæt og vil formodentlig fortsat være det. Det kunne blive problematisk at give konkurrenter adgang til dette område (eller en del af dette område). Fysiske begrænsninger kan være til hinder for, at en omfattende egenhandling og handling gennem uafhængige selskaber kan forekomme samtidig.

a) Parkeringsplads til udstyret

(78) Overslagene over forholdet mellem den plads, der er til rådighed, og pladsbehovet i tilfælde af, at der tillades egenhandling og/eller konkurrence i Frankfurt lufthavn, afhænger i høj grad af eksperternes antagelser (især med hensyn til kundefordelingen mellem handling-selskaberne) og af den periode, hvor vurderingerne blev foretaget (som følge af konstant arbejde på forpladsen). Det er derfor ikke overraskende, at de forskellige rapporter, som Kommissionen har modtaget, indeholder vidt forskellige skøn.

I praksis ser det dog ud til, at de forskellige skøn ligger inden for følgende intervaller:

— pladsbehovet varierer (efter korrektion af regnefejl) fra mellem 104 000 m^2 ([1]) og [. . .] m^2 (med yderligere et handling-selskab) ([2]) eller [. . .] m^2 (med yderligere to handling-selskaber) ([3])

— den plads, der er til rådighed til parkering af udstyr, vil variere (efter korrektion af regnefejl) fra mellem [. . .] m^2 ([4]) og 164 000 m^2 ([5]).

(79) Dette betyder i værste tilfælde (dvs. ifølge de tal, som NACO har fremsat), at den plads, der er til rådighed, ville give mulighed for at parkere 90 % af det samlede udstyr i Frankfurt lufthavn, hvis yderligere et handling-selskab får adgang ([. . .]). Dette er langt mere end tilstrækkeligt, da det er højst usandsynligt, at der i dagens løb vil være en periode, hvor under 10 % af udstyret anvendes til handling af fly eller passagerer i en lufthavn, hvor der ifølge lufthavnsoperatøren ikke forekommer mindre travle perioder.

Desuden fremgår det af betragtning 36-46, at pladsbehovet i virkeligheden er meget mindre, og at det disponible område er meget større end i dette tilfælde (det værste tilfælde). NACO's skøn bygger på den antagelse, at et uafhængigt handling-selskab vil medføre et ekstra bruttopladsbehov på ca. [. . .] m^2 ([. . .]) ([6]), medens Deltas ekstra bruttopladsbehov androg ca. [. . . .] cm^2 ([. . .]) ([7]), før selskabet reducerede sine flyvninger. Denne forskel mellem Delta og et uafhængigt handling-selskab er overraskende af følgende to årsager: For det første fordi det uafhængige handling-selskabs og Deltas respektive markedsandele i deres respektive spidsbelastningsperioder er stort set ens (henholdsvis 12,4 % og 13,4 %, som anslået af NACO), og fordi det samlede pladsbehov er forbundet med markedsandelen i spidsbelastningsperioder. For det andet fordi et uafhængigt handling-selskab ville bruge sit udstyr hele dagen (hvilket betyder, at en del af dets udstyr ikke behøver at blive parkeret), medens Delta ikke opererede om eftermiddagen (således at det måtte parkere hele sit udstyr samtidig). Alt andet lige skulle et uafhængigt handling-selskabs bruttoparkeringsbehov derfor være mindre end Deltas.

(80) Denne tekniske vurdering støttes yderligere af følgende empiriske beviser:

— For det første betyder Deltas beslutning om ikke længere at foretage egenhandling, at der frigives tilstrækkelig plads til, at der kan gives adgang til mindst et uafhængigt handling-selskab.

Delta udnyttede sin ret til egenhandling indtil midten af 1997. Selskabets udstyr var tilstrækkeligt til handling af 13 fly i timen (sammenholdt med FAG's udstyr, der er tilstrækkeligt til handling af 75 fly i timen ([8])). I modsætning til FAG's udstyr skulle hele Deltas handling-udstyr parkeres om eftermiddagen, hvor Delta ikke opererede.

Delta udfører nu ikke længere egenhandling, og der vil derfor kunne gives adgang til et uafhængigt handling-selskab ud fra følgende tre betragtninger: For det første kan den plads, som Delta besatte, udnyttes af et uafhængigt handling-selskab. For det andet vil et uafhængigt handling-selskab udnytte pladsen mere effektivt

([1]) Cranfields skøn, præmis 34 og 35.
([2]) NACO's skøn ± korrektion, præmis 36 og 39.
([3]) Fraunhofers skøn, præmis 32 og 33.
([4]) NACO's skøn, præmis 32 og 33.
([5]) Cranfields skøn ± korrektion, præmis 45 og 46.
([6]) NACO 27. oktober 1995, s. 32-33.
([7]) NACO 14. maj 1997, s. 2.
([8]) NACO 27. oktober 1995, s. 5.

(fordi det ville operere hele dagen og ikke blot fra kl. 8 til 14). For det tredje vil et uafhængigt handling-selskab medføre en reduktion i FAG's handling-aktiviteter og dermed i den plads, som FAG behøver for at parkere sit eget udstyr.

Denne vurdering er ikke i strid med, at Deltas udstyr kun blev anvendt til bestemte fly og ikke fly med bredt skrog som f.eks. B747.

— For det andet er den begrænsende faktor i Frankfurt lufthavn start- og landingsbanekapaciteten og ikke standpladskapaciteten (det er snarere antallet af gatestandpladser end fjernstandpladser, der kan udgøre et problem) ([1]). Dette støttes bl.a. af, at fjernstandpladser ikke udnyttes fuldt ud i dagens løb, selv i spidsbelastningsperioder (f.eks. viser Fraunhofers flyplansimulation, at standpladserne V167 til V173 udnyttes mindre end en gang om ugen). Lukning af et bestemt antal standpladser (hvilket ville give ekstra parkeringsplads) ville derfor ikke medføre nogen reduktion i lufthavnskapaciteten.

— For det tredje kunne der let være rådet bod på den pladsmangel, som FAG har påberåbt sig, hvis FAG havde taget hensyn til behovet for parkeringsplads til handling-udstyr, da det ændrede lufthavnens udformning, og havde afsat noget af den plads, der for nylig blev frigjort (Little League-område, US Air Force-området osv.) til parkeringsområder (se nedenfor).

— Endelig skal man være opmærksom på, at lufthavnen var i drift og opretholdt sin høje standard, da både FAG og Delta leverede forpladshandling-ydelser, til trods for at forholdet mellem det disponible område og pladsbehovet udviste et underskud (på [...] m^2 ifølge den seneste NACO-rapport ([2])). Dette viser, at en negativ saldo ikke nødvendigvis indebærer, at en bestemt situation ikke er mulig. Derfor er den »matematiske« løsning, som FAG har foreslået til støtte for sin udtalelse om, at pladsmangel berettiger dets monopol, ikke nødvendigvis den mest nøjagtige.

(81) FAG's monopol på forpladshandling-ydelser kan derfor ikke begrundes med mangel på parkeringsområder til udstyret.

b) Trafiktæthed

(82) De af Kommissionen udpegede eksperter konkluderede følgende:

— hvis konkurrenter får udgang til forpladsen, vil de ikke medføre nogen væsentlig forøgelse af trafikken

— endnu et handling-selskab med en beskeden markedsandel i kernen af terminal 1 kan føre til trafikpropper

— nedsat afhængighed af fjernstandpladser vil medføre en trafikreduktion.

Det ser derfor ud til, at hverken trafiktætheden eller sikkerhedsniveauet vil blive påvirket væsentligt, hvis man tillader egenhandling eller giver konkurrenter adgang til forpladsen i det meste af lufthavnen.

(83) Det forholder sig dog anderledes med kernen i terminal 1, hvor det kan medføre større problemer med mere end et handling-selskab i hver af de to lukkede gange. Dette skal dog ikke fortolkes således, at FAG's monopol i hele denne terminal er berettiget, men kun som en begrundelse for FAG's monopol i gate B42 til C15.

Lufthansa har fået næsten eneadgang til den vestlige del af terminal 1 (dvs. alle fjernstandpladserne til terminal 1, finger A og det vestlige hjørne af finger B). Ifølge FAG's flyplansimulation ([3]) tegner Lufthansa og Condor sig for [...] % af operationerne i dette område, medens andre luftfartsselskaber kun tegner sig for [...] ugentlige operationer (dvs. omtrent en operation hver tredje dag for hver standplads i dette område). Til gengæld har Lufthansa kun meget få fly uden for dette område, med undtagelse af standplads B2, der næsten udelukkende er tildelt Lufthansa.

([1]) *Kilde:* Cranfields rapport af juni 1997, s. 15.
([2]) NACO 14. maj 1997, s. 2.
([3]) Fraunhofer 27. juni 1997, sidste bilag.

Dette betyder, at der i det væsentlige kun ville være et handling-selskab i dette område (enten FAG, et uafhængigt handling-selskab eller Lufthansa selv med egenhandling). Derfor er der teknisk set intet til hinder for, at Lufthansa kan modtage handling-ydelser af et andet handling-selskab end det, der opererer i den østlige del af terminal 1.

c) MCT

(84) MCT vil ikke blive påvirket af, at konkurrenter får adgang til forpladsen.

For det første vil konkurrencen ikke påvirke trafiktætheden, som beskrevet ovenfor (og dermed heller ikke rejsetiden for passagerer og bagage på forpladsen).

For det andet vil det automatiske bagagetransportsystem fortsat spille en central rolle i forbindelse med MCT. De uafhængige handling-selskaber og de selskaber, der udfører egenhandling, bør have adgang til denne centrale infrastruktur, således som det er tilfældet i flere andre europæiske lufthavne. Konkurrence på forpladsen vil ikke påvirke transportsystemets effektivitet, især i betragtning af, at det fortsat vil være FAG, der skal laste og losse bagagen.

For det tredje beror MCT i Frankfurt lufthavn hovedsagelig på den tid, passagerne behøver for at komme fra en gate til en anden. MCT er let at overholde, når en passager rejser i transit inden for samme terminal, men vanskeligere at overholde, når passagerne ankommer til en fjernstandplads og skal skifte terminal. Dette forhold er klart uafhængigt af antallet af handling-selskaber på forpladsen.

d) Egenhandling

(85) Egenhandling kan have omkostninger i form af pladsbehov. Dette gælder især, når flyselskaber, der udfører egenhandling, ikke har deres flyvninger ligeligt fordelt i dagens løb. Det er derfor tænkeligt, at FAG må begrænse retten til egenhandling, når det kan bevises, at dette ville gøre det umuligt at give et uafhængigt handling-selskab adgang. Dette betyder dog ikke, at FAG må forbyde egenhandling i vid udstrækning, men at situationen skal vurderes i hvert enkelt tilfælde.

B.2.1.3. Retlig vurdering af FAG's argument

(86) Ud over, at FAG's argument for sit monopol ikke er holdbart ud fra de faktiske forhold (at det er umuligt at give konkurrenter adgang til forpladsen på grund af pladsmangel), er det heller ikke nogen objektiv begrundelse i henhold til EF-Domstolens domme, fordi et eventuelt problem med pladsmangel kan løses.

(87) FAG har anført, at dets afslag på at tillade egenhandling og at give uafhængige handling-selskaber adgang til forpladsen var begrundet med pladsmangel i lufthavnen. Det må dog konstateres, som FAG også selv har erkendt, at dette problem (hvis det virkelig er et problem) ikke er uløseligt. Som følge af klagepunktsmeddelelsen i 1994 kunne FAG, der var blevet underrettet om, at dets monopol kunne være i strid med traktatens artikel 86, derfor have truffet foranstaltninger til løsning af problemerne med pladsmangel i lufthavnen. Dette kunne f.eks. være sket på følgende måde:

— FAG kunne have omorganiseret den eksisterende infrastruktur. FAG nævnte selv denne mulighed i sit svar på klagepunktsmeddelelsen [1], men realiserede den ikke, bl.a. på grund af de nødvendige investeringsomkostninger (fra 35 til 70 mio. DEM), der så skulle væltes over på brugerne af lufthavnen. Derimod erklærede FAG [2], at lufthavnen var blevet udformet med henblik på FAG's monopol og også var blevet omorganiseret ud fra denne synsvinkel.

— FAG kunne have lukket et mindre antal standpladser (2, 3 og 4) for at opnå den nødvendige plads. Denne mulighed blev ikke anvendt, fordi en sådan lukning ifølge FAG ville have betydet, at [...] slots var gået tabt til skade for lufthavnens brugere.

— Senere kunne FAG have undgået at reducere den disponible parkeringsplads på over [...] m^2 (over perioden 1995-1997) som følge af ombygningsarbejder i lufthavnen og på over [...] m^2 til oprettelse af fragtzoner, efter at disse aktiviteter var blevet flyttet til lufthavnens sydlige del.

[1] Sag IV/34.801: FAG's stillingtagen til Kommissionens klagepunkter, s. 44.
[2] Sag IV/34.801: FAG's stillingtagen til Kommissionens klagepunkter, s. 21.

FAG kunne også have afsat en del af Little League-området, der er blevet disponibelt for nylig, til ground handling-ydelser i stedet for at afsætte det til postområder for US Air Force. Eller FAG kunne have afsat en del af sin andel i fragtområdet til ground handling-ydelser i stedet for at afsætte det til Lufthansa (medens den øvrige fragtvirksomhed blev flyttet til de områder mod syd, som US Air Force havde forladt).

(88) FAG's beslutning om ikke at tillade egenhandling eller give uafhængige handling-selskaber adgang skyldes derfor ikke, at det var absolut nødvendigt; det var FAG's eget valg, og FAG havde ikke truffet foranstaltninger, der kunne løse problemerne med pladsmangel i lufthavnen.

B.2.2. *Ejendomsret*

(89) FAG's beslutning om ikke at åbne markedet for levering af forpladshandling-ydelser er ikke berettiget ud fra den betragtning, at FAG ejer lufthavnen og dermed har ret til at afgøre, hvorledes dets ejendomsret udnyttes.

(90) EF-Domstolen har anerkendt, at der findes en grundlæggende ejendomsret også i fællesskabssammenhæng. Men den har også fastslået, at den er sikret i Fællesskabets retsorden i overensstemmelse med de idéer, der er fælles for medlemsstaternes forfatninger. I denne forbindelse fastslog Domstolen, at det i samtlige medlemsstaters forfatninger er anerkendt, at udøvelsen af ejendomsretten kan begrænses i offentlighedens interesse og i det omfang det er nødvendigt i så henseende (EF-Domstolens dom af 13. december 1979 i sag 44/79, Hauer/Rheinland-Pfalz [1]).

EF-traktatens konkurrenceregler kan derfor betragtes som begrænsninger i ejendomsretten i overensstemmelse med Fællesskabets målsætninger af generel interesse.

(91) I nærværende sag er enhver potentiel, uafhængig operatør nødsaget til at udnytte FAG's ejendomsret (mod vederlag), da der ikke findes alternativer. Ground handling-ydelser kan nemlig kun udføres på selve forpladsen, da flyene ikke kan forlade lufthavnsområdet for at få disse ydelser leveret. En begrænsning i FAG's ejendomsret vil derfor ikke være urimelig, men blot en følge af, at der ikke findes alternativer.

(92) Anvendelsen af EF-traktatens artikel 86 er ikke nogen uacceptabel og alt for omfattende indgriben i de rettigheder, der tilkommer FAG som ejer af Frankfurt lufthavn, således at det skader FAG's ejendomsret som sådan: hvis man forpligter FAG til at åbne markedet for levering af forpladshandling-ydelser, fratager det ikke FAG ejendomsretten som sådan, men begrænser udøvelsen af dennes ret til det, der er foreneligt med EF-traktatens konkurrenceregler. Det skal især bemærkes, at anvendelsen af artikel 86 ikke hindrer FAG i fortsat at tilbyde forpladshandling-ydelser i konkurrence med andre leverandører af disse ydelser. Selskabet kan også kræve en rimelig betaling af ground handling-selskaberne for anvendelse af faciliteterne i form af leje, og at beløbene ligger inden for de grænser, som konkurrencereglerne fastsætter.

B.2.3. *Organisationsret*

(93) FAG's beslutning om ikke at åbne markedet for levering af forpladshandlingydelser er ikke berettiget ud fra den betragtning, at selskabet driver lufthavnen og dermed har ret til at afgøre, hvorledes de aktiviteter, der finder sted på lufthavnsområdet, skal tilrettelægges. Lufthavnen skal udøve sin organisationsret i overensstemmelse med konkurrencereglerne.

(94) FAG har anført, at selskabets beslutning om ikke at åbne markedet for levering af forpladshandlingydelser bygger på dets organisationsret og dets forpligtelse i henhold til artikel 45 i LuftVZO til at drive lufthavnen korrekt og sikkert (jf. betragtning 4). Ifølge FAG betyder denne forpligtelse, at dets organisationsret omfatter en forpligtelse til at organisere lufthavnen optimalt. Dette indebærer pligt til at sikre en effektiv tilrettelæggelse af ground handling-ydelserne.

I denne forbindelse har FAG fremført, at forpladshandling består i ydelser, der skal reguleres, organiseres og kontrolleres af lufthavnsoperatøren. Dette indebærer ikke, at forpladshandling skal udføres af lufthavnsoperatøren. Det er tilstrækkeligt at påpege, at lufthavnsoperatøren er i stand til at udarbejde og fastsætte de regler, som enhver, der leverer sådanne ydelser, skal efterkomme, og at sådanne regler vil blive fastlagt af den pågældende medlemsstat, så snart direktiv 96/67/EF er trådt i kraft.

[1] Præmis 17 ff, Sml. 1979, s. 3727.

(95) FAG har også fremført, at forpladshandling er en komplementær funktion i forbindelse med flyenes start og landing og dermed påvirker kvaliteten af de ydelser, der leveres af lufthavnen generelt, og at lufthavnsoperatøren derfor er forpligtet til at kontrollere disse aktiviteter. Dette betyder igen ikke, at lufthavnsoperatøren kan forbeholde sig ret til at udføre disse aktiviteter selv, da lufthavnsoperatøren har midler til at pålægge konkurrenterne at følge bestemte regler.

(96) Endelig anførte FAG, at dets monopol på forpladshandling-ydelser tjener lufthavnskundernes interesser, da FAG leverer sine ydelser uden forskelsbehandling. Dette argument er ikke relevant, for uanset om der sker forskelsbehandling af potentielle konkurrenter, er det indlysende, at den omstændighed at markedet for forpladshandling-ydelser åbnes for konkurrenter, ikke vil forhindre FAG i fortsat at levere sine ydelser uden forskelsbehandling.

B.2.4. *Historisk ret*

(97) FAG har desuden anført, at dets monopol på markedet for forpladshandling-ydelser ikke skyldes en udvidelse af selskabets dominerende stilling, men en historisk udvikling.

FAG understreger nemlig, at det ikke skyldes en diversificering, at selskabet er eneleverandør af ground handling-ydelser, men at det har leveret denne type ydelser siden efterkrigstiden. Dengang var Frankfurt lufthavn netop blevet anlagt, og som det var tilfældet i alle tyske lufthavne, blev ground handling-ydelserne leveret af lufthavnen selv, da der ikke var alternativer. Ifølge FAG opstod spørgsmålet om potentielle konkurrenters adgang til markedet for ground handling-ydelser først, da det viste sig, at dette marked frembød interessante økonomiske muligheder uden større risiko.

(98) Dette argument berettiger på ingen måde FAG's beslutning om at forbeholde sig markedet for ground handling-ydelser.

Da der ikke findes alternative leverandører, er FAG's monopol på markedet for ground handling-ydelser et resultat af markedsforholdene og dermed ikke ulovligt. Der er dog tale om en overtrædelse af artikel 86 som omhandlet i Télémarketing-dommen ([1]), fordi FAG's monopol opretholdes ved, at selskabet nægter at tillade egenhandling eller adgang for konkurrenter. I så fald skyldes FAG's monopol ikke længere markedsvilkårene, men FAG's beslutning (lufthavnsoperatør med en dominerende stilling på markedet for levering af lufthavnsinfrastruktur ved flyenes start og landing) om at forbeholde sig det beslægtede marked for ground handling-ydelser.

FAG, der i modsætning til CLT i Télémarketing-sagen indtog en dominerende stilling på markedet for ground handling-ydelser, endnu før det begik overtrædelsen, kan ikke påberåbe sig dette og derved nægte, at dets beslutning om at forbeholde sig det pågældende marked ved at nægte potentielle konkurrenter adgang til forpladsen, skulle kunne betragtes som misbrug. Det tilsigtede mål ville derfor ikke længere være en udvidelse af den dominerende stilling, men en beskyttelse af denne stilling gennem misbrug.

B.3. **Traktatens artikel 90, stk. 2**

(99) FAG meddelte i sit svar på klagepunktsmeddelelsen af 10. maj 1994, at det som operatør af Frankfurt lufthavn havde fået pålagt at forvalte ydelser af generel økonomisk interesse som omhandlet i traktatens artikel 90, stk. 2. FAG gjorde dernæst gældende, at indtægterne fra ground handling var nødvendige for virksomhedens finansielle ligevægt og dermed for levering af ydelse af generel økonomisk interesse. EF-Domstolen tillod en sådan undtagelse i sine domme i Corbeau-sagen (Domstolens dom af 19. maj 1993 i sag C-320-91) ([2]) og Almelo-sagen (Domstolens dom af 27. april 1994 i sag C-393/92) ([3]).

(100) Med hensyn til anvendelsesområdet for traktatens artikel 90, stk. 2, har Domstolen fastslået følgende: »da det drejer sig om en bestemmelse, som under visse omstændigheder tillader en fravigelse af traktatens regler, må fastlæggelsen af de virksomheder, der kan påberåbe sig den, ske ud fra en snæver fortolkning«, og »selv om private virksomheder kan falde ind under denne bestemmelse, skal de imidlertid ved en retsakt udstedt af en offentlig myndighed have fået overdraget af udføre tjenesteydelser af almindelig økonomiske interesse«, og »dette kan ikke være tilfældet for en virksomhed, som staten ikke har pålagt nogen opgave, og som varetager private interesser« (Domstolens dom af 21. marts 1974 i sag 127/93, BRT/SABAM) ([4]).

([1]) Sml. 1985, s. 3261.

([2]) Sml. 1993, s. I-2533.
([3]) Sml. 1994, s. I-1477.
([4]) Sml. 1974, s. 313, præmis 19, 20 og 23.

Desuden har Domstolen fastslået, at »en medlemsstat, som har overdraget udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse til en virkomhed, ikke frit kan bestemme, hvorledes traktatens artikel 90, stk. 2, skal anvendes. I henhold til artikel 90, stk. 3, har Kommissionen nemlig på dette område tilsynet under Domstolens kontrol« (Domstolens dom af 20. marts 1985 i sag 41/83, Den Italienske Republik mod Kommissionen) [1].

På baggrund af disse betragtninger forekommer FAG's argumenter ikke holdbare.

(101) De tyske myndigheder har ikke givet FAG monopol på forpladshandling-ydelser eller pålagt det tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse med hensyn til leveringen af disse ydelser. Tværtimod er det i Flughafenbenutzungsordnung fastsat, at disse ydelser kan leveres af andre end lufthaven selv.

Med hensyn til markedet for levering af lufthavnsinfrastrukturer til flyenes start og landing, fremgår det af reglerne for driften af Frankfurt lufthavn, at de tyske myndigheder, der har givet FAG tilladelse til at opføre og drive lufthavnen, ikke har pålagt selskabet forpligtelser til at levere offentlige tjenesteydelser, der giver selskabet mulighed for at påberåbe sig undtagelserne i traktatens artikel 90, stk. 2.

FAG kan således ikke påberåbe sig statsforanstaltninger som begrundelse for sit monopol og det er ikke medlemsstaten, men FAG selv, der udelukker enhver form for konkurrence på forpladsen.

(102) Under alle omstændigheder har Domstolen i Corbeau-dommen [2] fastslået følgende: »det er imidlertid ikke berettiget at udelukke konkurrence, når det drejer sig om særlige tjenesteydelser, der ikke står i forbindelse med tjenesteydelser af almindelig interesse (...) således at der skal udøves visse supplerende ydelser (...) for så vidt disse tjenesteydelser efter deres karakter og betingelser, hvorunder de udbydes (...) ikke bringer den økonomiske ligevægt i de tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der udføres af indehaveren af den eksklusive ret, i fare«.

I nærværende sag er forpladshandling-ydelserne særlige ydelser, der klart kan udskilles fra levering af lufthavnsinfrastruktur ved flyenes start og landing.

Desunden er det ikke påvist, at det vil bringe FAG's økonomiske ligevægt i fare, hvis markedet for forpladshandling-ydelser åbnes for konkurrenter. Desuden har FAG ikke godtgjort, at åbning af markedet for forpladshandling-ydelser uvægerligt vil påføre det finansielle tab, eller at disse tab skulle være forbundet med, at selskabet mister sit monopol. Desuden kan andre lufthavne sikre deres finansielle ligevægt på trods af konkurrencen på markedet for forpladshandling.

Det argument, som FAG har fremsat med hensyn til, at tab inden for infrastruktur til start og landing skal udlignes af overskuddet inden for ground handling-ydelser, er derfor ikke relevant i denne forbindelse.

B.4. **Følgerne af direktiv 96/67/EF**

(103) Ifølge FAG vil selskabets afslag på at tillade egenhandling og give uafhængige handling-selskaber adgang til forpladsen være berettiget efter vedtagelsen af direktiv 96/67/EF og den tyske stats afgørelse af 29. september 1997 om at fritage de liberaliseringsforpligtelser, der følger af direktivet.

Dette argument er ikke holdbart.

(104) For det første vil den tyske stats afgørelse af 29. september 1997 under ingen omstændigheder kunne træde i kraft før den 20. januar 1998 (tre måneder efter at Kommissionen har modtaget medlemsstatens brev derom). Desuden vil denne afgørelse kun kunne træde i kraft, hvis Kommissionen ikke modsætter sig den i henhold til samme direktivs artikel 9, stk. 5, således som den tyske stat klart har anført i sin meddelelse til Kommissionen [3].

I denne forbindelse skal det bemærkes, at Kommissionen samtidig med vedtagelsen af nærværende beslutning efter artikel 9, stk. 5, i direktiv 96/67/EF kræver, at Tyskland ændrer undtagelsen for FAG væsentligt. Den tyske stats beslutning af 29. september 1997 skal i praksis begrænses (på grundlag af analysen i nærværende beslutning), således at markedet for groundhandling-ydelser i den lukkede østlige gang i terminal 1 er forbeholdt FAG indtil den 31. december 2000.

[1] Sml. 1985, s. 873, præmis 30.
[2] Sml. 1993, s. I-2533, præmis 19.
[3] *»die Freistellungsentscheidung wird gegenüber dem Flughafen Frankfurt wegen der damit verbundenen Rechtsfolgen erst dann wirksam, wenn die Zustimmung der Kommission vorliegt«*. Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission vom 29. September 1997.

(105) For det andet berører direktiv 96/67/EF ikke anvendelsen af traktatens bestemmelser, som anført i direktivets 28. betragtning, der indeholder følgende: »dette direktiv berører ikke anvendelsen af traktatens bestemmelser, og Kommissionen overvåger fortsat, at disse bestemmelser overholdes, idet den om nødvendigt udøver alle de beføjelser, som traktatens artikel 90 giver den«.

C. PÅVIRKNING AF SAMHANDELEN MELLEM MEDLEMSSTATERNE

(106) Forpladshandling-ydelser tilbydes luftfartsselskaber, der udøver lufttransport inden for Fællesskabet. Omkostningerne ved forpladshandling vil kunne påvirke omkostningerne ved transport af passagerer og fragt og medføre forandringer i transportstrømmene i Fællesskabet.

FAG's misbrug af sin dominerende stilling vil derfor kunne påvirke samhandelen mellem medlesstaterne.

(107) FAG har fremført, at det forhold, at det forbeholder sig forpladshandling-ydelserne, kun ville påvirke handelen mellem medlemsstaterne, hvis de priser, som FAG forlangte for disse ydelser, var for høje. Dette argument holder ikke stik, da påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne ikke afhænger af, om priserne på de pågældende ydelser er for høje eller ej —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Flughafen Frankfurt/Main AG (FAG) har misbrugt sin dominerende stilling i strid med EF-traktatens artikel 86 ved, uden objektiv grund, at nægte potentielle uafhængige handling-selskaber adgang til forpladsen og nægte lufthavnsbrugerne ret til egenhandling, hvorved selskabet har forbeholdt sig markedet for levering af forpladshandling-ydelser i Frankfurt lufthavn. Overtrædelsen omfatter ikke den østlige del af finger B mellem gate B2 og gate B42 og finger C til gate C15, hvor FAG's monopol objektivt kan retfærdiggøres.

Artikel 2

FAG bringer den i artikel 1 omhandlede overtrædelse til ophør.

FAG forelægger med henblik herpå senest tre måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen en nøjagtig plan for omorganisering af markedet for levering af forpladshandling-ydelser i Frankfurt lufthavn, således at marked åbnes for luftfartsselskaber og uafhængige leverandører af forpladshandling-ydelser.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til:

Flughafen Frankfurt/Main AG
Flughafen Frankfurt/Main
D-60547 Frankfurt am Main.

Udfærdiget i Bruxelles, den 14. januar 1998.

På Kommissionens vegne

Karel VAN MIERT

Medlem af Kommissionen